

M.P. 1999 Nr 16 poz. 227

WYROK

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

z dnia 28 kwietnia 1999 r.

Sygn. K. 3/99

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński
Ferdynand Rymarz – sprawozdawca
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Janusz Trzeciński
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 28 kwietnia 1999 r. na rozprawie sprawy z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniesionego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego, o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 2 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej z art. 153 konstytucji,
- 2) art. 15 ust. 3 ustawy wymienionej w pkt. 1 z art. 10 i 153 konstytucji,
- 3) art. 82 ust. 3, art. 83 ust. 3 i art. 87 ust. 3 ustawy wymienionej w pkt. 1 z art. 2 i art. 32 ust. 1 konstytucji

o r z e k a:

I

1. Art. 2 ust. 1 pkt 6 i 7, art. 20 ust. 4 w części dotyczącej regionalnych izb obrachunkowych i samorządowych kolegiów odwoławczych, art. 126 pkt 1 lit. a) w części dotyczącej skreślenia pkt 12 i lit. b) w części obejmującej pkt 6 i 7 oraz art. 132

ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej są niezgodne z art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że włączają do korpusu służby cywilnej osoby zatrudnione poza urzędami administracji rządowej.

2. Art. 15 ust. 3 ustawy wymienionej w pkt. 1, rozumiany w ten sposób, że Prezes Rady Ministrów przy powoływaniu reprezentantów klubów parlamentarnych do Rady Służby Cywilnej jest związany wskazaniem klubów parlamentarnych, jest zgodny z art. 10 i art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Art. 82 ust. 3, art. 83 ust. 3 i art. 87 ust. 3 ustawy wymienionej w pkt. 1 są zgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepisy ustawy wymienione w pkt. I.1 nie są, w rozumieniu art. 122 ust. 4 zdanie 2 Konstytucji, nierozdzielnie związane z całą ustawą.

Uzasadnienie:

I

1. W piśmie z 8 stycznia 1999 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wniósł, w trybie kontroli prewencyjnej, o stwierdzenie zgodności z konstytucją ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (dalej: u.s.c.), kwestionując następujące przepisy:

- 1) art. 2 ust. 1 pkt 6 i 7,
- 2) art. 15 ust. 3,
- 3) art. 82 ust. 3, art. 83 ust. 3 i art. 87 ust. 3.

W *petitum* wniosku wskazano wprawdzie art. 82, 83 i 87 bez ograniczenia do ich fragmentów oznaczonych jako ust. 3, jednak z wywodu zawartego w uzasadnieniu wynika jednoznacznie, że wnioskodawca kwestionuje wyłącznie te ustępy i nie ma zastrzeżeń do pozostałych części wymienionych artykułów.

W odniesieniu do zaskarżonych przepisów wnioskodawca wysuwa następujące zarzuty:

Ad 1) Art. 2 ust. 1 pkt 6 i 7 u.s.c. jest niezgodny z art. 153 konstytucji. W art. 153 ust. 1 konstytucja określa istotę i cel utworzenia służby cywilnej; ma ona zapewnić zawodowe, rzetelne i neutralne politycznie wykonywanie zadań państwa, a obszar działania korpusu służby cywilnej obejmuje urzędy administracji rządowej. Konstytucja nie dopuszcza rozszerzenia na drodze ustawowej sfery działania korpusu służby cywilnej na inne urzędy i jednostki organizacyjne. Określając w rozdziale VI pozycję ustrojową rządu, Prezesa Rady Ministrów i administracji rządowej, konstytucja wyraźnie akcentuje, iż zwierzchnictwo Prezesa Rady Ministrów dotyczy wyłącznie stosunków służbowych pracowników administracji rządowej (art. 148 pkt 7). Konstytucja uprawnia Prezesa Rady Ministrów do sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w konstytucji i ustawach (art. 148 pkt 6). Nadzór ten, zgodnie z art. 171 ust. 1, jest sprawowany wyłącznie z punktu widzenia legalności.

Biura regionalnych izb obrachunkowych (RIO) i samorządowych kolegiów odwoławczych (SKO) stanowią, według wnioskodawcy, aparat obsługi instytucji powołanych do sprawowania nadzoru oraz kontroli instancyjnej nad działalnością samorządu terytorialnego, wykonywanych na zasadach szczególnych przez odrębne

organy państwowe. RIO i SKO są organami kolegialnymi o samodzielnych funkcjach kontrolnych i nie są podległe Prezesowi Rady Ministrów. Nie zmienia tego okoliczność, że na mocy ustaw nowelizujących z 18 grudnia 1998 r. Prezes Rady Ministrów uzyskał uprawnienia do powoływania członków tych izb i kolegiów. Z brzmienia art. 171 ust. 2 konstytucji wynika, że ustrojodawca wyraźnie oddziela nadzór nad samorządem sprawowany przez organy administracji rządowej (Prezesa Rady Ministrów i wojewodów) od nadzoru wykonywanego przez regionalne izby obrachunkowe.

Prezydent RP wyraża pogląd, że podporządkowanie aparatu urzędniczego RIO i SKO bezpośredniemu zwierzchnictwu Prezesa Rady Ministrów wypacza intencje ustrojodawcy kształtującego instytucje kontroli w państwie jako gwarancję przestrzegania prawa, prowadzi bowiem do skoncentrowania nadzoru nad samorządem terytorialnym w ręku jednego organu. Wnioskodawca wskazuje także, iż wykonywana przez SKO kontrola instancyjna aktów administracyjnych wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej jest całkowicie odrębnym od administracji rządowej elementem funkcjonowania struktur państwa – stanowi realizację wyrażonego w art. 78 konstytucji prawa do zaskarżania decyzji do organu drugiej instancji. W związku z tym SKO, w tym ich aparat urzędniczy, powinny być oddzielone od wpływu organów administracji rządowej.

Ad 2) Wnioskodawca zarzuca niezgodność art. 15 ust. 3 u.s.c. z art. 10 i art. 153 konstytucji. Wywodzi on, że zasada bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez korpus służby cywilnej nakazuje takie ukształtowanie przez ustrojodawcę organów funkcjonujących w służbie cywilnej, które wyeliminuje oddziaływania o charakterze politycznym. Powoływanie przez Prezesa Rady Ministrów połowy składu Rady Służby Cywilnej (RSC) spośród przedstawicieli klubów parlamentarnych, reprezentujących ugrupowania polityczne, których członkowie prezentują określoną orientację, stoi w sprzeczności z konstytucyjnymi celami służby cywilnej.

Prezydent RP upatruje w zaskarżonym przepisie powierzenie Prezesowi Rady Ministrów jako organowi władzy wykonawczej, którego zadania określa art. 148 konstytucji, uprawnień o charakterze kreacyjnym w stosunku do organów władzy ustawodawczej. Wnioskodawca jest zdania, że ustawa upoważnia Prezesa Rady Ministrów do samodzielnego rozstrzygania, w jakich proporcjach będą reprezentowani w RSC przedstawiciele klubów parlamentarnych, jakie będą proporcje między przedstawicielami Sejmu i Senatu, wreszcie którzy parlamentarzyści zostaną powołani do Rady. Tak określone uprawnienia Prezesa Rady Ministrów, wyłączające autonomię Sejmu i Senatu przy powoływaniu parlamentarzystów w skład RSC, naruszają zasadę podziału władz, z której wynika konieczność rozdzielenia organizacyjnego i funkcjonalnego poszczególnych organów państwowych tworzących wyodrębnione na mocy art. 10 konstytucji władze państwowe. Zadania powierzone RSC ściśle wiążą się z zakresem działania władzy wykonawczej. Obecności w Radzie przedstawicieli klubów parlamentarnych nie można przy tym uznać za formę realizacji funkcji kontrolnej Sejmu, ponieważ posłowie i senatorowie zasiadający w RSC reprezentują wyłącznie kluby parlamentarne.

Wnioskodawca powołuje się także na art. 103 konstytucji i podnosi, że ustrojodawca określił szeroko zakaz łączenia mandatu posła (senatora) z funkcjami publicznymi, wyłączając członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej. Wyraża pogląd, że art. 103 ust. 3 dopuszcza jedynie ograniczanie (a nie rozszerzanie) na drodze ustawowej możliwości łączenia funkcji publicznej z wykonywaniem mandatu poselskiego.

W konkluzji Prezydent RP cytuje fragment opinii eksperta sejmowego: „Udział posłów we wszelkiego typu gremiach społecznych, nawet opniodawczo-doradczych wobec władz administracyjnych, koliduje z ich charakterem jako członków parlamentu, wykonującego uprawnienia kontrolne wobec tych władz. Ustawodawca powinien wystrzegać się tworzenia tego rodzaju konstrukcji”.

Ad 3) Wnioskodawca zarzuca niezgodność art. 82 ust. 3, art. 83 ust. 3 i art. 87 ust. 3 zaskarżonej ustawy z art. 2 i art. 32 ust. 1 konstytucji. W *petitum* wniosku wskazany jest wprowadzenie art. 1 konstytucji, lecz z uzasadnienia wynika jednoznacznie, że autor wniosku, powołując się na zasady państwa prawnego, a nie na treść wyrażoną w art. 1 konstytucji, ma na myśli art. 2. Mamy więc do czynienia z oczywistą pomyłką redakcyjną.

Zdaniem Prezydenta RP przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego przez to, że wprowadzając ograniczenia dotyczące członków korpusu służby cywilnej w zakresie wynagradzania za pracę oraz innych świadczeń pieniężnych podważa zaufanie obywateli do prawa stanowionego przez państwo; narusza też zasadę ochrony praw nabytych, ograniczając prawo do świadczeń przysługujących w związku z długością okresu zatrudnienia. Ograniczenie przyjęte w art. 82 wpływa ponadto bezpośrednio na wysokość świadczeń emerytalnych. W tym kontekście wnioskodawca powołuje się na wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, według którego ochrona praw nabytych rozciąga się na prawa nabyte w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, gdy należne obywatelowi świadczenia zostają uzyskane w zamian za świadczenia na rzecz funduszu ubezpieczeniowego.

Omawiając warunki wymagane od członków korpusu służby cywilnej w myśl art. 4 u.s.c. oraz warunki wymagane od pracowników urzędów państwowych według art. 17 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.), wnioskodawca podkreśla, że wśród kryteriów, które musi spełniać kandydat do służby państwowej, obie ustawy wymieniają warunek nieskazitelnego charakteru. Cytując jeden z komentarzy do ustawy o służbie cywilnej, utożsamia się z poglądem, że kryterium nieskazitelnego charakteru należy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: z jednej strony – ogólnie reprezentowanych wartości i niesprzeniewierzenia się wzorcom moralnym i etycznym generalnie akceptowanych w społeczeństwie i danych środowiskach (m.in. uczciwość, rzetelność), z drugiej strony – właściwości i postaw nawiązujących do wykonywanego zawodu urzędnika, dla których punktem odniesienia są takie generalne kategorie, jak honor urzędnika, etyka urzędnicza czy urzędniczy etos.

Następnie Prezydent RP wypowiada pogląd, że przyjęcie w zaskarżonej ustawie rozwiązania, na mocy którego do okresu pracy nie wlicza się pracy w partii komunistycznej oraz w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi od 22 lipca 1944 r. do 1 lipca 1989 r., prowadzi do zaskoczenia adresatów norm zawartych w art. 82, 83 i 87 u.s.c. regulacją prawną, która zmienia na ich niekorzyść dotychczasową sytuację prawną. W dokonywanych po 1989 r. nowelizacjach ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz (w obowiązującej dotychczas) ustawie z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 402 ze zm.) ustawodawca nie wiązał z byłym zatrudnieniem w partii komunistycznej lub w organach bezpieczeństwa państwa żadnych ujemnych skutków prawnych dla urzędników państwowych. Kwestionowany obecnie sposób działania ustawodawcy w zakresie zasad określania wysokości wynagrodzenia oraz innych świadczeń pieniężnych uniemożliwia skalkulowanie działań i podjęcie właściwych decyzji przez adresatów normy prawnej. Wnioskodawca powołuje się w związku z tym na tezę sformułowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, iż zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się w takim stanowieniu prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz że działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także później uznawane przez porządek prawny (K. 1/94).

Zarzucając z kolei naruszenie przez kwestionowane przepisy konstytucyjnej zasady równości, wnioskodawca przypomina kilka orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z powoływanymi wypowiedziami Trybunału zasada równości polega na tym, że

wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (K. 8/91). Aby ustalić, czy różnicowanie jest zgodne z konstytucją, należy poddać analizie kryterium, według którego dokonano różnicowania, tj. trzeba stwierdzić, czy jest ono merytorycznie usprawiedliwione, ostatecznie - czy jest sprawiedliwe (P. 7/92).

Wnioskodawca podnosi, że konsekwencją wejścia w życie zaskarżonej ustawy byłoby różnicowanie sytuacji prawnej urzędników państwowych w zakresie obliczania okresów pracy, które są podstawą do określenia wynagrodzenia i innych świadczeń pieniężnych. Różnicowanie to występowałoby zarówno w obrębie tego samego urzędu administracji rządowej – zależnie od tego, czy chodzi o członka korpusu służby cywilnej, czy też o pracownika zatrudnionego na podstawie ustawy z 16 września 1982 r. Ponadto różnicowanie polegałoby na tym, że zaskarżone przepisy obowiązywałyby tylko w administracji rządowej, podczas gdy urzędnicy urzędów państwowych, do których stosuje się ustawę z 16 września 1982 r., nie podlegaliby kwestionowanym restrykcjom.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 8 marca 1999 r. wyraził stanowisko, według którego:

- 1) art. 2 ust. 1 u.s.c. w części oznaczonej jako pkt. 6 (RIO) jest zgodny, a w części oznaczonej jako pkt 7 (SKO) jest niezgodny z art. 153 konstytucji,
- 2) art. 15 ust. 3 u.s.c. jest zgodny z art. 153 i jest niezgodny z art. 10 konstytucji,
- 3) art. 82 ust. 3, art. 83 ust. 3 i art. 87 ust. 3 u.s.c. są zgodne z art. 2 i art. 32 ust. 2 konstytucji.

Ad 1) Prokurator Generalny stwierdza, że konieczne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy konstytucja, ustanawiając w art. 153 ust. 1 nakaz utworzenia w urzędach administracji rządowej korpusu służby cywilnej, ogranicza sferę jego działania do pracowników tych urzędów, czy też dopuszcza możliwość włączenia do tego korpusu pracowników innych urzędów administracji publicznej, pozostawiając ustawodawcy swobodę stanowienia prawa w tym zakresie. Prokurator Generalny opowiada się za pierwszą z tych opcji. Przemawia za tym rozumienie pojęcia urzędów administracji rządowej na gruncie art. 153 ust. 1 konstytucji, jak i ustanowienie Prezesa Rady Ministrów - w ust. 2 tego artykułu - zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej. Zwierzchnictwo Prezesa Rady Ministrów nad korpusem służby cywilnej ogranicza swobodę ustawodawcy w określaniu granic podmiotowych tego korpusu. Termin „zwierzchnictwo”, mimo braku konstytucyjnego określenia odpowiadających mu uprawnień Prezesa Rady Ministrów, zawiera w swojej treści rodzaj ingerencji tego organu w tworzenie i funkcjonowanie korpusu. Zwierzchnictwo Prezesa Rady Ministrów rodzi również jego konstytucyjną odpowiedzialność (art. 157 konstytucji) za działania wobec tej służby, które powinny zapewniać jej neutralność polityczną jako gwarancję nieodzownej dla prawidłowego wykonywania zadań państwa stabilności kadry urzędniczej w sytuacji zmieniających się rządów.

Te okoliczności, jak i systematyka konstytucji (art. 153 został zamieszczony w rozdziale VI – „Rada Ministrów i administracja rządowa”) świadczą, zdaniem Prokuratora Generalnego o tym, że ustrojodawca nie miał na celu stworzenia korpusu służby cywilnej obejmującego szeroki krąg pracowników urzędów administracji publicznej. Nie wyklucza to możliwości stanowienia takich samych czy podobnych regulacji dotyczących osób zatrudnionych w innych urzędach niż urzędy administracji rządowej. Osoby takie nie mogą jednak podlegać zwierzchnictwu Prezesa Rady Ministrów i tworzyć korpusu służby cywilnej.

Na poparcie tezy o zgodności włączenia urzędników RIO (art. 2 ust. 1 pkt 6 zaskarżonej ustawy) z rozumianym w powyższy sposób wzorcem kontroli Prokurator Generalny przytacza treść art. 148 pkt 6 i art. 171 ust. 1 konstytucji oraz art. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. Nr 92, poz. 85

ze zm.). W myśl tych przepisów działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi wyłącznie z punktu widzenia legalności; organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych - regionalne izby obrachunkowe, nad którymi nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów. Zdaniem autora pisma nie ma takiej kolizji interesów, która wymagałaby całkowitego uniezależnienia nadzoru sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów od nadzoru sprawowanego przez RIO; przeciwnie, interes jest wspólny - jest nim zapewnienie legalności działania samorządu terytorialnego, na co wskazuje jedność kryterium nadzoru według art. 171 ust. 2 konstytucji. Środek nadzoru w postaci wniosku do Sejmu o rozwiązanie organu stanowiącego samorządu terytorialnego przysługuje przy tym wyłącznie Prezesowi Rady Ministrów i może być skierowany niezależnie od tego, który z organów nadzoru stwierdzi takie naruszenia. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego należy traktować kompleksowo, a nie rozłącznie. Regionalne izby obrachunkowe należy tym samym uznać za wyspecjalizowane organy pomocnicze, przydane Prezesowi Rady Ministrów do wykonywania jego zadań określonych w art. 148 pkt 6 konstytucji.

Odmienne Prokurator Generalny ocenia status SKO. Są one organami samorządu terytorialnego, co wynika zarówno z ich wyodrębnienia organizacyjnego, jak i z zakresu posiadanych kompetencji. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. Nr 122, poz. 593 ze zm.) SKO są organami wyższego stopnia, w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Kolegia te zapewniają dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w ramach struktur samorządu terytorialnego. Samorządowy charakter tych organów i ich kompetencje wykluczają możliwość zakwalifikowania ich do administracji rządowej i podlegania urzędników ich biur zwierzchnictwu Prezesa Rady Ministrów. Przepis art. 2 ust. 1 pkt 7 u.s.c. jest zatem sprzeczny z art. 153 konstytucji. W tym miejscu autor pisma zwraca uwagę na związek kwestionowanego punktu z art. 126 lit. b) w części dotyczącej pkt. 7 oraz art. całego 132.

Ad 2) Uzasadniając tezę o niezgodności art. 15 ust. 3 u.s.c. z art. 10 konstytucji, Prokurator Generalny wywodzi, że zasada podziału władz zakłada oparcie stosunków między poszczególnymi władzami na systemie wzajemnych hamulców, pozwalających na kontrolowanie i powściąganie każdej z pozostałych. Instytucje równoważące nie mogą jednak przekreślać niezależności władz i wyłącznej odpowiedzialności każdej z nich za wykonywanie właściwej funkcji. Konstytucja przyznaje władzy ustawodawczej pewną przewagę nad pozostałymi władzami. Korpus służby cywilnej ma zapewnić realizację zadań państwa przypisanych władzy wykonawczej. Do kompetencji Sejmu należy sprawowanie kontroli nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami konstytucji i ustaw (art. 95 ust. 2 konstytucji). Uprawnienia kontrolne Senatu wynikają z regulaminu tej izby parlamentu.

Zdaniem Prokuratora Generalnego samo uczestnictwo parlamentarzystów w składzie RSC nie sprzeciwia się zasadzie podziału władz, a przy tym równoważy działania władzy wykonawczej i ustawodawczej w odniesieniu do służby cywilnej. Istota problemu w sprawie tkwi natomiast w sposobie powoływania przedstawicieli parlamentu do Rady. Kwestionowany sposób ich powoływania budzi przede wszystkim wątpliwość co do charakteru uczestnictwa posłów i senatorów w RSC. Skoro ustawodawca uznał za celowe uczestnictwo w niej parlamentarzystów, to chciał przez to zapewnić władzy ustawodawczej możliwość oddziaływania na władzę wykonawczą w zakresie służby cywilnej, w ramach sprawowania przez parlament funkcji kontrolnej; inny sposób odczytywania intencji ustawodawcy nie daje się, według autora pisma, uzasadnić w racjonalny sposób. Jeżeli tak, to sposób powoływania przedstawicieli parlamentu musi odbywać się z poszanowaniem jego autonomii, przy uznaniu wyłącznej właściwości

parlamentu (jego izb) do podejmowania rozstrzygnięć dotyczących zwłaszcza jego wewnętrznej organizacji i sposobu działania. Parlament może działać tylko w oparciu o sformalizowaną strukturę organów wewnętrznych. Kluby parlamentarne takimi organami nie są; są one formami politycznej organizacji posłów i senatorów (art. 9 ust. 1 regulaminu Sejmu, art. 20a regulaminu Senatu). Kluby parlamentarne nie mogą, zdaniem Prokuratora Generalnego, prowadzić działalności skierowanej na zewnątrz parlamentu, a tym bardziej nie są uprawnione do wybierania przedstawicieli parlamentu, których uczestnictwo w ciałach pozaparlamentarnych wynika z ustawy. Określony w art. 15 ust. 3 u.s.c. sposób powoływania członków RSC spośród parlamentarzystów oznacza niedopuszczalną ingerencję organu władzy wykonawczej w wyłączne kompetencje władzy ustawodawczej.

Polemizując z zarzutem sprzeczności art. 15 ust. 3 u.s.c. z art. 153 konstytucji, Prokurator Generalny podnosi, że o tym, czy sposób funkcjonowania korpusu służby cywilnej odpowiada nakazowi neutralności politycznej, decydują unormowania dotyczące wymagań stawianych urzędnikom służby cywilnej, sposobu ich zatrudniania i zwalniania czy rodzaju ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności (art. 69 u.s.c.), nie zaś przekonania polityczne czy przynależność partyjna członków RSC. Rada jest organem opiniotwórczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów (art. 14), któremu konstytucja powierzyła zwierzchnictwo nad korpusem służby cywilnej, mimo że jest on organem *stricto* politycznym. Można twierdzić, że właśnie różnorodność, a nie jednorodność orientacji politycznej członków RSC powinna sprzyjać zachowaniu neutralności politycznej korpusu służby cywilnej. Wymóg neutralności politycznej dotyczy członków korpusu służby cywilnej, a nie osób czy organów, które nie wchodzi w skład tego korpusu.

Ad 3) Prokurator Generalny wywodzi, że konstytucyjna zasada równości ma ugruntowaną wykładnię w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Nawiązując do niektórych wątków poruszonych we wniosku Prezydenta, autor pisma podkreśla, że zasada równości nie oznacza zakazu różnicowania określonych kategorii podmiotów, jeżeli jest ono oparte na uzasadnionych (sprawiedliwych) kryteriach. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne kategorii podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do ich sytuacji faktycznej. Nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama (K. 15/93, K. 8/94, K. 6/95).

Ratio legis ustanowienia prawa do świadczeń, o których mowa w zakwestionowanych przepisach art. 82, 83 i 87 u.s.c., wyraża się w tym, aby wieloletni staż pracy w korpusie służby cywilnej był preferowany w formie odpowiednich świadczeń pieniężnych. Krąg adresatów, do których odnoszą się te przepisy, ograniczony jest do członków korpusu służby cywilnej. Ich sytuacja faktyczna nie jest tożsama z sytuacją innych pracowników urzędów państwowych. W odniesieniu do korpusu służby cywilnej szczególne wymagania ustanowiła konstytucja w art. 153 ust. 1. Respektując te wymagania, ustawodawca był uprawniony do ukształtowania sytuacji prawnej pracowników tego korpusu w sposób, który w jego ocenie będzie służyć najlepiej realizacji tych wymagań.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zasada równości wymaga, aby członkowie korpusu służby cywilnej znajdujący się w takiej samej sytuacji faktycznej byli traktowani jednakowo w zakresie przysługujących im uprawnień. Jeśli chodzi o staż pracy, to jednakowego traktowania wymaga jedynie ten, który jest *stricto* związany ze służbą w tym korpusie. W odniesieniu do okresów pracy poza korpusem ustawodawca miał swobodę wyboru, czy i które okresy pracy uzna za równorzędne ze stażem w korpusie służby cywilnej. Niezaliczenie okresów pracy w partii komunistycznej i organach bezpieczeństwa państwa nie narusza zasady równości z uwagi na dezaprobatę społeczną dla działań tych organizacji i organów; zastosowane kryterium zróżnicowania należy uznać za obiektywnie uzasadnione i usprawiedliwione. Tym samym zakwestionowane przepisy nie są sprzeczne z art. 32 ust. 1 konstytucji.

Prokurator Generalny uważa także, iż nie jest zasadny zarzut niezgodności omawianych przepisów z zasadami zaufania do państwa i prawa oraz ochrony praw nabytych, wywiedzionymi z art. 2 konstytucji. Określony staż pracy rodzi prawo lub ekspektatywę prawa wyłącznie w stosunku do tych grup pracowników, w odniesieniu do których odpowiednie przepisy (pragmatyki służbowe) przewidują takie uprawnienia. Pracownik nie może zakładać, planować czy przewidywać, że w przypadku zmiany zatrudnienia dotychczasowy staż pracy będzie w nowym miejscu pracy zaliczony do stażu, od którego zależy nabycie określonych uprawnień pracowniczych związanych z inną kategorią pracowników i im tylko przynależnych.

II

Na rozprawie 28 kwietnia 1999 r. przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał swoje stanowisko wyrażone na piśmie, przy czym wniósł o sprostowanie oczywistej pomyłki polegającej na wskazaniu art. 1 zamiast art. 2 konstytucji przy określeniu wzorca kontroli konstytucyjnej dla zakwestionowanych przepisów art. 82, art. 83 i art. 87 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. Ponadto udzielając odpowiedzi na pytanie Trybunału Konstytucyjnego uściślił *petitum* wniosku stwierdzając, że jego punkt pierwszy, niezależnie od wskazanych obejmuje również te wszystkie przepisy ustawy o służbie cywilnej, które odnoszą się do regionalnych izb obrachunkowych, albo do samorządowych kolegiów odwoławczych. Ograniczył również zakres kontroli konstytucyjności przepisów art. 82, art. 83 i art. 87 do ich ust. 3. Wyjaśnił również, że nie jest kwestionowany sam udział parlamentarzystów w Radzie Służby Cywilnej, tylko ich sposób powoływania. Na zakończenie wniósł, aby w przypadku uznania przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 15 ust. 3 zakwestionowanej ustawy z konstytucją zostało stwierdzone, iż przepis ten jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą.

Przedstawiciel Sejmu wniósł o uznanie zakwestionowanych przepisów za zgodne z konstytucją, przytaczając następujące argumenty:

- za włączeniem do administracji rządowej a w konsekwencji objęciem przepisami ustawy o służbie cywilnej regionalnych izb obrachunkowych oraz biur samorządowych kolegiów odwoławczych przemawiają uregulowania zawarte w ustawach normujących działalność tych podmiotów, mocą których realizują one zadania państwowe.

- powoływanie w skład Rady Służby Cywilnej reprezentantów wszystkich klubów parlamentarnych nie narusza Konstytucji RP, ponieważ nie odbiega od systemowych rozwiązań prawnych przewidujących sytuacje, w których posłowie lub senatorowie wchodzi w skład innych ustrojowych organów (Rady Ministrów, Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji). Nie podziеляjąc wykładni art. 103 Konstytucji dokonanej przez Prezydenta RP dowodził, iż przepis ten zawiera enumeratywne wyliczenie przypadków, w których jest zakazane łączenie mandatu posła i senatora ze sprawowaniem funkcji publicznych, a jednocześnie zawiera upoważnienie dla ustawodawcy do ewentualnego rozszerzenia tego katalogu.

- dzieląc argumenty zawarte w stanowisku Prokuratora Generalnego odnośnie konstytucyjności przepisów art. 82, art. 83 i art. 87 wskazał ponadto na preambułę Konstytucji oraz jej art. 13, z których to uregulowań można odczytać dezaprobatę ustrojodawcy w stosunku do komunizmu.

Prokurator Generalny podtrzymał w całości stanowisko przedstawione na piśmie a ponadto odpowiadając na pytanie Trybunału Konstytucyjnego stwierdził, iż definicja pojęcia administracji rządowej nie jest ścisła, a co za tym idzie może budzić wątpliwości uznanie regionalnych izb obrachunkowych za administrację rządową. Zgodził się też z możliwością wykładni art. 153 konstytucji, zgodnie z którą istnienie obowiązku tworzenia korpusu służby cywilnej w organach administracji rządowej nie wyklucza tworzenia

służby cywilnej także poza tymi urzędami. Jednakże art. 153 ust. 2 czyni taką interpretację co najmniej wątpliwą. Bardziej zasadna byłaby wąska wykładnia art. 153 konstytucji polegająca na uznaniu, iż korpus służby cywilnej działa wyłącznie w urzędach administracji rządowej.

III

1. Na wstępie przypomnieć trzeba, że wnioskodawca kwestionuje trzy grupy unormowań w zaskarżonej ustawie, a mianowicie:

- 1) zaliczenie do korpusu służby cywilnej urzędników RIO i SKO,
- 2) powoływanie w skład RSC posłów i senatorów,
- 3) niewliczanie okresów pracy w partii komunistycznej i organach bezpieczeństwa między 22 lipca 1944 r. a 1 lipca 1989 r. do stażu pracy uwzględnianego przy ustalaniu prawa do niektórych świadczeń pieniężnych przysługujących członkom korpusu służby cywilnej.

Ad 1) W myśl art. 1 ust. 1 u.s.c.:

„1. Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w: (...) 6) regionalnych izbach obrachunkowych, 7) biurach samorządowych kolegiów odwoławczych”.

Z cytowanymi pkt. 6 i 7, których treścią jest włączenie urzędników zatrudnionych w wymienionych urzędach do korpusu służby cywilnej, ściśle związane są - nie wymienione we wniosku - fragmenty art. 20 ust. 4, zawartego w rozdziale 2 („Organizacja Służby cywilnej”) oraz fragmenty art. 126 i cały art. 132 u.s.c., zawarte w rozdziale 10 („Zmiany w przepisach obowiązujących”). I tak:

- w myśl art. 20 ust. 4: „Zadania przewidziane w ustawie dla dyrektora generalnego urzędu wykonują (...), a w regionalnych izbach obrachunkowych oraz w samorządowych kolegiach odwoławczych ich prezesi”;

- w art. 126 pkt 1 lit. a) skreśla się pkt 12 w art. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.). W myśl tego przepisu: „Art. 1. Ustawa określa obowiązki i prawa urzędników państwowych oraz innych pracowników zatrudnionych w: (...) 12) regionalnych izbach obrachunkowych,”

- w art. 126 pkt 1 lit. b) dodaje się w art. 1 powołanej wyżej ustawy (z 16 września 1982 r.) ust. 2 w brzmieniu: „2. Ustawa określa obowiązki i prawa osób zatrudnionych w: (...) 6) regionalnych izbach obrachunkowych, 7) biurach samorządowych kolegiów odwoławczych, wobec których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej”;

- w art. 132 pkt 1 dodaje się w art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. Nr 122, poz. 593 ze zm.) wyrazy „z zastrzeżeniem art. 16 ust. 3 i 4”;

- w art. 132 pkt 2 lit. a) w art. 16 ust. 2 powołanej wyżej ustawy (o samorządowych kolegiach odwoławczych), który brzmi: „2. W sprawach nie uregulowanych w ustawie, dotyczących stosunku pracy etatowych członków kolegium i pracowników biura kolegium, mają odpowiednie zastosowanie przepisy o pracownikach samorządowych” skreśla się wyrazy „i pracowników biura kolegium”;

- w art. 132 pkt 2 lit. b) w tymże art. 16 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych dodaje się ust. 3 i 4 w brzmieniu: „3. Do pracowników biura kolegium zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w sprawach nie uregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. 4. Do pracowników biura kolegium nie będących urzędnikami, w sprawach nie uregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.).”

W obrębie wskazanych zespołów przepisów istnieje swego rodzaju legislacyjne *iunctim* między poszczególnymi unormowaniami, którego podstawą jest kwestionowana przez wnioskodawcę decyzja ustawodawcy o włączeniu urzędników RIO i biur SKO do korpusu służby cywilnej.

Wnioskodawca na rozprawie sprecyzował, iż zaskarżenie przepisów art. 2 ust. 1 pkt 6 i 7 obejmuje również związane z nimi i od nich zależne art. 20 ust. 4 *in fine*, art. 126 pkt 1 lit.a) w części dot. skreślenia pkt 12 i lit.b) w części obejmującej pkt 6 i 7 oraz art. 132 ustawy o służbie cywilnej. Nie oznacza to rozszerzenia wniosku i nie zachodzi przekroczenie ustawowego terminu do zaskarżenia ustawy w trybie kontroli prewencyjnej. Wniosek taki jest zgodny ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu orzeczenia z 3 grudnia 1996 r. K. 25/95 stwierdził: „Trybunał bada akt ustawodawczy tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę w tym sensie, że przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach tego aktu lub z przepisów tych wynikającą, do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę. Jeżeli wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnie wyodrębnionym fragmentem ustawy, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny (nie wskazany przez wnioskodawcę) fragment tej samej ustawy, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał poddał kontroli wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna” (OTK ZU Nr 6/1996, s. 498).

Ad 2) Art. 14 u.s.c. przewiduje utworzenie Rady Służby Cywilnej (RSC) jako organu opiniotwórczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów, w szczególności oceniającego przebieg postępowań kwalifikacyjnych i konkursowych w służbie cywilnej z punktu widzenia zasad określonych w art. 1. W myśl art. 15 ust. 1 Rada liczy 16 członków. Sposób powoływania członków RSC określają ust. 2 i 3. Według ust. 2 ośmiu członków powołuje Prezes Rady Ministrów spośród osób odpowiadających warunkom określonym w art. 4 pkt 1-3 i 5, których wiedza, doświadczenie i autorytet dają rękojmię prawidłowej realizacji zadań Rady. Mechanizm powoływania pozostałych ośmiu członków Rady - kwestionowany przez wnioskodawcę - jest określony w ust. 3, który stanowi:

„3. Prezes Rady Ministrów powołuje 8 członków Rady Służby Cywilnej spośród osób reprezentujących wszystkie kluby parlamentarne, odpowiadających warunkom określonym w art. 4 pkt 1-3 i 5.”

W myśl art. 4 „W służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która: 1) jest obywatelem polskim, 2) korzysta z pełni praw publicznych, 3) nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie, (...), 5) cieszy się nieposzlakowaną opinią”.

Według art. 16 kadencja członków RSC powołanych na podstawie art. 15 ust. 3 trwa do końca kadencji Sejmu i Senatu (ust. 2), a członkowie Rady (bez względu na tryb powołania) pełnią swoje funkcje do czasu powołania ich następców (ust. 3).

Ad 3) Przepisy art. 82, 83 i 87 zawarte są w rozdziale 7 („Uprawnienia członka korpusu służby cywilnej”) i normują niektóre elementy systemu płac w służbie cywilnej. Schemat trzech pierwszych ustępów we wszystkich tych artykułach jest jednakowy.

W ust. 1 określony jest rodzaj świadczenia i sposób ustalania jego wysokości. Świadczeniami tymi są:

a) według art. 82 – dodatek (do wynagrodzenia zasadniczego, por. art. 80) „za wieloletnią pracę w służbie cywilnej”; prawo do niego powstaje po 5 latach pracy, a wysokość zależy od liczby przepracowanych lat (1% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego za każdy rok),

b) według art. 83 – nagroda jubileuszowa „za wieloletnią pracę”, przysługująca co 5 lat począwszy od jubileuszu 20 lat pracy aż do jubileuszu 45 lat pracy; jej wysokość zależy od liczby lat pracy (od 75% do 400% wynagrodzenia miesięcznego),

c) według art. 87 – jednorazowa odprawa z tytułu ustania stosunku pracy w związku

z przejściem członka korpusu służby cywilnej na rentę z tytułu niezdolności do pracy lub emeryturę; jej podstawowa wysokość (niezależna od stażu pracy) wynosi trzykrotność miesięcznego wynagrodzenia, z tym że wysokość omawianego świadczenia wzrasta do sześciokrotności miesięcznego wynagrodzenia, „jeżeli członek korpusu przepracował co najmniej 20 lat w służbie cywilnej”.

We wszystkich trzech cytowanych artykułach przepisy oznaczone jako ust. 2 mają niemal identyczne brzmienie (z czysto redakcyjnymi różnicami) i określają zasadę zaliczania do stażu pracy, od którego zależy nabycie prawa do lub wysokość świadczenia unormowanego każdorazowo w ust. 1, okresów pracy poza korpusem służby cywilnej. W myśl tej zasady, do okresu pracy w służbie cywilnej uwzględnianego w myśl hipotezy ust. 1 „wlicza się wszystkie poprzednio zakończone okresy zatrudnienia oraz inne udowodnione okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze”.

Z kolei ust. 3 - o identycznym brzmieniu we wszystkich trzech omawianych artykułach - formułuje następująco wyjątek od powyższej zasady (określonej w ust. 2): „3. Do okresów pracy, o których mowa w ust. 2, nie wlicza się okresów zatrudnienia w partii komunistycznej (Polskiej Partii Robotniczej i Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej), jak również w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 (Dz.U. Nr 70, poz. 443 zm.: z 1998 r. Nr 131, poz. 860) w okresie od 22 lipca 1944 r. do 1 lipca 1989 r.”

IV

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Zasadny jest zarzut niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 w części oznaczonej jako punkt 6 i 7, art. 126 pkt 1 lit.a) w części dot. skreślenia pkt.12 i lit.b) w części obejmującej pkt 6 i 7 oraz art. 132 zaskarżonej ustawy

Z art. 153 konstytucji wynika, że sferą działania korpusu służby cywilnej są urzędy administracji rządowej, a Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem tego korpusu. Konstytucja nie zawiera definicji administracji rządowej, jednak sens tego pojęcia można ustalić na podstawie brzmienia tego terminu oraz systematyki ustawy zasadniczej. Do uznania jakiegoś urzędu za urząd administracji rządowej potrzebne jest równoczesne spełnienie dwóch warunków: wykonywanie zadań mających charakter administracji publicznej oraz umiejscowienie w tym segmencie aparatu państwowego, na czele którego stoi rząd, czyli Rada Ministrów. W niniejszej sprawie należy skupić uwagę na drugim kryterium, gdyż - jak wynika z wniosku Prezydenta i stanowiska Prokuratora Generalnego - ma ono decydujące znaczenie przy ocenie charakteru RIO i SKO.

Rada Ministrów, która w myśl art. 146 ust. 3 konstytucji kieruje administracją rządową, jest organem kolegialnym, w skład którego oprócz prezesa muszą wchodzić ministrowie (art. 147). Poszczególni ministrowie z reguły kierują działami administracji rządowej (art. 149). Przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda (art. 152 ust. 1). W innym miejscu konstytucja wspomina o członkostwie w Radzie Ministrów i pełnieniu funkcji sekretarza stanu (art. 103 ust. 1).

Z powyższego wynika, że urzędami administracji rządowej, o których mowa w art. 153 ust. 1 konstytucji, są urzędy administracji organizacyjnie i funkcjonalnie podporządkowane Radzie Ministrów jako całości, Prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom albo wojewodom (bezpośrednio lub za pośrednictwem innych organów podległych organizacyjnie i funkcjonalnie tym podmiotom). Konstytucja nie zawiera enumeracji organów i urzędów administracji rządowej, *implicite* pozostawiając

unormowanie tych zagadnień ustawodawstwu zwykłemu.

Konstytucyjne umiejscowienie korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej i ustanowienie jego podległości Prezesowi Rady Ministrów jako zwierzchnikowi wyklucza ustawowe rozciągnięcie tego korpusu na segmenty państwa nie należące do administracji rządowej. Art. 153 konstytucji ogranicza zasięg służby cywilnej, podległej zwierzchnictwu Prezesa Rady Ministrów, do urzędów administracji rządowej. Przepisy konstytucji normujące zakres działania i kompetencje organów władzy należy interpretować w sposób ścisły. Ewentualne odstępianie od tej dyrektywy musiałoby mieć mocne oparcie w innych normach konstytucyjnych; względy celowościowe czy argumenty odwołujące się do zasad racjonalnej organizacji same przez się nie mogą stanowić uzasadnienia dla wykładni rozszerzającej. Rozciągnięcie korpusu służby cywilnej na inne niż administracja rządowa segmenty państwa przez ustawodawcę zwykłego byłoby niedopuszczalną modyfikacją ustroju konstytucyjnego. Czym innym jest bowiem administracja rządowa, a czym innym administracja samorządowa lub państwowa, chociaż wszystkie trzy mogą być uznane za administrację publiczną.

Zaskarżony przepis art. 2 ust. 1 w pkt. 6 i 7 zalicza urzędników RIO i biur SKO do korpusu służby cywilnej, co w konsekwencji oznacza także podporządkowanie ich zwierzchnictwu służbowemu Prezesa Rady Ministrów i Szefowi Służby Cywilnej. Jest to niezgodne z art. 153 konstytucji, ponieważ urzędy te nie są urzędami administracji rządowej.

Jeśli chodzi o RIO, to ich byt umocowany jest wprost w konstytucji. Ustrojodawca wspomina o nich w art. 171 ust. 2. W myśl tego przepisu, w związku z ust. 1, RIO są powołane do sprawowania nadzoru, z punktu widzenia legalności, nad działalnością wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Nadzór ten sprawowany jest obok nadzoru przyznanego Prezesowi Rady Ministrów i wojewodom. Przepis art. 171 znajduje się w rozdziale VII konstytucji, poświęconym samorządowi terytorialnemu. O ile konstytucyjna pozycja Prezesa Rady Ministrów i wojewody w zasadniczych zrębach została unormowana wcześniej - w rozdziale VI poświęconym rządowi i administracji rządowej, o tyle przemilczenie w tym rozdziale RIO i wspomnienie o nich dopiero w rozdziale poświęconym samorządowi terytorialnemu świadczy o oddzieleniu RIO od administracji rządowej. Nazwa „izba obrachunkowa” wskazuje na kolegialną strukturę i kontrolno-orzeczniczy oraz audytorski charakter omawianych organów. Audytor powinien kierować się obiektywizmem i bezstronnością w ocenie finansów podmiotu poddanego kontroli. Jednocześnie trzeba mieć na względzie, że każdy nadzór audytorski, nawet jeśli jest dokonywany tylko z punktu widzenia legalności, w ostatecznym rozrachunku ma służyć także dobrze pojętym, zgodnym z prawem interesom tegoż podmiotu, nie zaś interesom innych podmiotów. Zważywszy odrębność mienia i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, możliwość sporów majątkowych między nimi a Skarbem Państwa, a także znaczne transfery finansowe między budżetem państwa a budżetami samorządowymi, podporządkowanie RIO, w rozumieniu art. 153 konstytucji czynnikom rządowym oznaczałoby powierzenie funkcji audytorskich stronie reprezentującej poniekąd przeciwstawne interesy w stosunku do strony poddanej nadzorowi audytorskiemu, co byłoby nie do pogodzenia z określoną wyżej istotą tego nadzoru.

Powyższe ustalenia wykładni językowej, systemowej i celowościowej prowadzą do wniosku, że konstytucja wyznacza regionalnym izbom samorządowym status państwowych organów kontroli niezależnych zarówno od administracji rządowej, jak i od jednostek samorządu terytorialnego, służebnych wobec tychże jednostek. Odrębności tej nie przekreśla możliwość współpracy RIO w wykonywaniu ich funkcji nadzorczych z organami administracji rządowej, w tym występowania - w skrajnych przypadkach i zawsze w dobrze pojętym interesie nadzorowanej jednostki samorządu terytorialnego - do Prezesa Rady Ministrów o wszczęcie procedury przewidzianej w art. 171 ust. 3

konstytucji. Nie ma jednak podstaw do uogólnienia pozycji RIO za pomocą użytej przez Prokuratora Generalnego formuły „wyspecjalizowane organy pomocnicze, przydane Prezesowi Rady Ministrów do wykonywania jego zadań określonych w art. 148 pkt 6 Konstytucji”. W tym miejscu warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu w sprawie K. 9/93 stwierdził, że „Ustawa o r.i.o. kreuje regionalną izbę obrachunkową jako jeden z organów sprawujących nadzór nad działalnością organów samorządu terytorialnego, przy czym nadzór ten obejmuje określony fragment działalności komunalnej gmin” (OTK w 1994 r. cz.I, poz. 3, s. 16).

To, że w art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. Nr 85, poz. 428 ze zm.) RIO zostały określone mianem „państwowych organów nadzoru i kontroli finansowej”, nie jest równoznaczne z poddaniem tych organów organizacyjnej i funkcjonalnej podległości Radzie Ministrów lub któremuś z jej członków, decydującym o zaliczeniu organu do administracji rządowej. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że ustawa nowelizująca z 18 grudnia 1998 r. wzmocniła wpływ Prezesa Rady Ministrów na skład personalny kolegiów RIO. Prezes Rady Ministrów sprawuje jedynie nadzór nad RIO, i to wyłącznie z punktu widzenia legalności (art. 2 ust. 1). Członkowie kolegium izby w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawisli i podlegają tylko ustawom (art. 15 ust. 3). Służebny charakter biura izby w stosunku do kolegium izby jako organu o szerokim zakresie samodzielności stanowi dodatkowy argument przeciw podporządkowaniu pracowników biura organom administracji rządowej w ramach systemu służby cywilnej.

Z kolei SKO nie mają statusu organów konstytucyjnych, jednak z norm konstytucyjnych wynika pewne generalne ukierunkowanie regulacji ustawowej. W art. 78 konstytucja gwarantuje prawo zaskarżania do drugiej instancji orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji. Organami odwoławczymi o charakterze administracyjnym, i to wyposażonymi nie tylko w uprawnienia kasatoryjne, lecz także reformatoryjne, w myśl art. 1 ustawy z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. Nr 122, poz. 593 ze zm., ostatnio: Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1124), są samorządowe kolegia odwoławcze. Są one tym samym ustawowo dopuszczone do wykonywania kompetencji z zakresu zadań własnych samorządu terytorialnego. Konstytucja RP realizuje zasadę rozdziału administracji rządowej i samorządowej, wobec tego organem odwoławczym od aktów wydawanych w sprawach indywidualnych z zakresu zadań własnych przez organy jednostek samorządu terytorialnego nie może być organ administracji rządowej, z drugiej strony względ na rzetelność i obiektywizm w rozpatrywaniu odwołań wymaga, aby organ odwoławczy był niezależny od organu pierwszej instancji. W świetle powołanej ustawy z 12 października 1994 r. SKO nie są organami administracji rządowej nie tylko z racji występowania przymiotnika „samorządowe” w ich nazwie, lecz także przez to, że w wykonywaniu swych zadań nie podlegają organom administracji rządowej, a członkowie SKO w sprawowaniu funkcji orzeczniczych są związani wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa (art. 21 ust. 1). Orzecznictwo SKO nie jest nawet poddane nadzorowi administracyjnemu z punktu widzenia legalności (art. 21 ust. 2 *a contrario*); kontrolę ich orzecznictwa samorządowych kolegiów sprawuje Naczelny Sąd Administracyjny na zasadach i trybie określonym przepisami ustawy z dnia 11 stycznia 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

SKO służą zatem zapewnieniu dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w ramach struktur samorządu terytorialnego, a ich działalność jest niezależna od administracji rządowej. Z tych względów także pracownicy biura SKO, które stanowi zaplecze członków kolegiów, nie powinni być zależni od administracji rządowej, lecz podlegać wyłącznie kolegium.

Należy podkreślić, że pracownicy biur RIO i SKO uczestniczą w sposób pomocniczy w wypracowaniu decyzji podejmowanych przez składy orzekające. Ich zależność od

administracji rządowej niosłaby ze sobą ryzyko wpływu administracji rządowej na działalność omawianych organów kolidującego z ich ustrojową pozycją.

Niekonstytucyjność art. 2 ust. 1 pkt 6 i 7 u.s.c. rozciąga się na wymienione w pkt. 1 sentencji, związane z nimi i od nich zależne, fragmenty art. 20 ust. 4 i art. 126 oraz na cały art. 132.

Wymienione w pkt. 1 sentencji przepisy u.s.c. nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą w rozumieniu art. 122 ust. 4 konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 122 ust. 4 zd. 2 konstytucji jest unormowaniem nowym, wprowadzonym dla uniknięcia sytuacji, znanych praktyce wcześniejszej, gdy stwierdzenie niekonstytucyjności nawet jednego przepisu o marginalnym znaczeniu musiało pociągać za sobą nie dojście całej ustawy do skutku. Obecny stan prawny stwarza Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwość wydzielenia z ustawy przepisów niekonstytucyjnych, o ile tylko nie są one „nierozzerwalnie związane z całą ustawą”. Pojęcie nierozzerwalnego związku trzeba wyjaśniać w dwóch płaszczyznach. W płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy bez przepisu, uznanego za niekonstytucyjny, niemożliwe jest stosowanie pozostałych przepisów ustawy, gdyż w ustawie powstaje luka niemożliwa do wypełnienia w drodze dopuszczalnych technik wykładniczych. W płaszczyźnie aksjologicznej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale wyprowadzenie z ustawy przepisu uznanego za niekonstytucyjny doprowadza do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu bądź sensu pozostałych przepisów, przekształcając tak okrojoną ustawę w akt oderwany od intencji jej twórców i nabierający nowego znaczenia, którego nie mógłby nabrać, gdyby pozostały w nim usunięte przepisy. W dzisiejszej sprawie nie zachodzi jednak żadna z tych sytuacji, gdyż - wynikające z wyroku Trybunału Konstytucyjnego - ograniczenie podmiotowego zakresu stosowania przepisów o służbie cywilnej ani nie stanowi legislacyjnej przeszkody dla stosowania pozostałych przepisów ustawy, ani też nie nadaje tym przepisom nowego znaczenia, kolidującego z istotą rozwiązań, jakie zostały w niej zawarte.

2. Zarzut niezgodności art. 15 ust. 3 u.s.c. z art. 10 i 153 konstytucji jest niezasadny, ponieważ można ustalić wykładnię zaskarżonego przepisu zgodną z normami konstytucyjnymi.

Argumenty podniesione przez wnioskodawcę, a także Prokuratora Generalnego są zrozumiałe o tyle, że zaskarżony przepis jest zbyt lakoniczny i nie dość precyzyjny w stosunku do treści, jaką w sobie kryje. Uczestnicy postępowania w sprawie niniejszej zdają się rozstrzygać wątpliwości interpretacyjne przyjmując założenia, które prowadzą do wyniku wykładni niezgodnego z konstytucją. Nie jest to jednak wykładnia trafna.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że jeżeli językowe sformułowanie badanego przepisu pozwala na ustalenie takiego rozumienia tego przepisu, które pozwoli na uznanie jego zgodności z konstytucją, to nie ma bezwzględnej konieczności orzekania, że przepis taki jest niezgodny z konstytucją. Zastosowaniu techniki wykładni ustawy z zgodnie z konstytucją należy przyznawać pierwszeństwo, bo koresponduje ono z domniemaniem konstytucyjności ustaw, (wyrok z 5 stycznia 1999 r. K. 27/98 i cytowane tam orzecznictwo). Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie potwierdza to stanowisko i stwierdza, że „zachowało ono pełną aktualność na gruncie nowej konstytucji, tym bardziej, że jej art. 190 ust. 1 odniósł do wszystkich orzeczeń TK przymiot ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej. Oznacza to, że wyrok Trybunału, w którego sentencji uznaje się badany przepis za zgodny z konstytucją, ale tylko pod warunkiem, że przepis ten będzie rozumiany w sposób wskazany w tejże sentencji, ma w całości charakter powszechnie obowiązujący. Tylko w taki sposób (w takim rozumieniu) mogą więc przepis ten stosować zarówno organy administracji (rządowej czy samorządowej), jak też sądy. Tylko wówczas posłużenie się techniką wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją ma sens, bo gwarantuje, że utrzymanie mocy

obowiązującej przepisu i przyzwolenie na jego dalsze stosowanie nie doprowadzi w przyszłości do takiego wypaczenia jego rozumienia, które nadałoby mu treść sprzeczną z konstytucją. Wymaga tego choćby zasada pewności prawa”.

Należy ponadto podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny dokonuje oceny zaskarżonego przepisu tylko z punktu widzenia zgodności z normami konstytucyjnymi. W toku debaty parlamentarnej przyjęta przez większość sejmową wersja art. 15 ust. 3 u.s.c. budziła także liczne kontrowersje z punktu widzenia celowości zawartego w nim unormowania bądź jego zgodności z postulatami kultury politycznej; kwestie te pozostają poza zasięgiem rozważań Trybunału Konstytucyjnego.

Stwierdzając niezgodność art. 15 ust. 3 u.s.c. z zasadą podziału władz (art. 10 konstytucji), wnioskodawca i Prokurator Generalny przyjmują założenie, że „osoby reprezentujące wszystkie kluby parlamentarne”, o których mowa w tym przepisie, będą reprezentować Sejm i Senat jako organy władzy ustawodawczej i w takim charakterze uczestniczyć - poprzez udział w RSC - w sprawowaniu funkcji przynależnych władzy wykonawczej. Założenie to jest jednak nieuzasadnione.

W trybie zaskarżonego przepisu klub parlamentarny może desygnować do RSC posła lub senatora będącego członkiem tego klubu. Ponieważ żadna regulacja ustawowa nie normuje kwestii reprezentowania klubów parlamentarnych na zewnątrz parlamentu, pojęcie „osoba reprezentująca klub parlamentarny” na gruncie omawianego unormowania należy rozumieć w taki sposób, że chodzi o osobę cieszącą się, w roli kandydata do RSC, poparciem tego klubu. Takie rozumienie zaskarżonego przepisu pozwala uniknąć kolizji z zasadą podziału władz, a jednocześnie pozwala przyjąć racjonalną wykładnię: osoba, o której mowa, nie reprezentuje organu władzy ustawodawczej, lecz klub parlamentarny jako reprezentatywną, demokratycznie wyłonioną emanację znaczącego środowiska społeczno-politycznego. Udział takiej osoby w Radzie jest formą społecznej kontroli nad działaniem administracji publicznej. Ponieważ wyrażoną w art. 15 ust. 3 u.s.c. intencją ustawodawcy jest, aby w Radzie były, w miarę możliwości, reprezentowane wszystkie kluby parlamentarne, zaskarżony przepis umożliwia wgląd w sprawy służby cywilnej różnym opcjom politycznym (także tym, które w danym układzie parlamentarnym są w opozycji, lecz są na tyle znaczące, by wyłonić klub parlamentarny) i pozwala na realizację zasady pluralizmu politycznego. Klub parlamentarny nie jest organem izby; jest reprezentacją polityczną złożoną z posłów bądź senatorów utworzoną na zasadzie określonej tożsamości politycznej, niezależnym od izby jako całości i jej organów (por. art. 9 i 10 regulaminu Sejmu oraz art. 5 i 20a regulaminu Senatu).

Posłowie i senatorowie zasiadający w RSC nie tylko nie będą w niej występować w imieniu Sejmu czy Senatu, lecz także nie będą uczestniczyć w sprawowaniu władzy wykonawczej. Według art. 14 u.s.c. Rada jest tylko organem opiniodawczo-doradczym i nie ma żadnych kompetencji władczych wobec korpusu służby cywilnej. RSC nie ma też wpływu na indywidualne decyzje personalne w stosunku do członków lub kandydatów na członków korpusu służby cywilnej. Opinie RSC - kształtowane przy udziale zasiadających w niej posłów i senatorów - mogą tylko pośrednio wpływać na wykonywanie kompetencji władczych przez Prezesa Rady Ministrów i Szefa SC.

Udział parlamentarzystów w ciałach opiniodawczo-doradczych przy organach administracji rządowej w warunkach demokratycznego państwa prawnego występował lub występuje także poza sferą związaną ze służbą cywilną (np. Krajowa Rada Sądownictwa, Polityczny Komitet Doradczy przy Ministrze Spraw Wewnętrznych, Kolegium ds. Służb Specjalnych przy Radzie Ministrów). Prawna kwalifikacja tego udziału oraz ocena konstytucyjności właściwych unormowań nie może być generalizowana, lecz w każdym wypadku musi odnosić się do konkretnych treści danego unormowania. W szczególności należy badać, czy rozpatrywane formy udziału parlamentarzystów w przygotowaniu opinii dla administracji rządowej i w doradzaniu jej nie mieszczą się w pojęciu zatrudnienia w administracji rządowej w rozumieniu art. 103

ust. 1 konstytucji. Przez pojęcie to należy rozumieć pracę w charakterze organu administracji rządowej lub pracę na rzecz takiego organu związaną z podleganiem poleceniom lub zaleceniom tego organu (niezależnie od tego, czy praca taka jest wykonywana w ramach stosunku pracy czy w ramach innych stosunków prawnych). Udział w gremiach opiniotwórczo-doradczych przy organach administracji rządowej służących kontroli społecznej, z którym nie wiąże się zależność od tego organu ani udział w wykonywaniu jego kompetencji z zakresu administracji publicznej, nie jest zatrudnieniem w administracji rządowej, lecz swego rodzaju zinstytucjonalizowaną współpracą z tymi organami.

Innym wymagającym rozważenia aspektem rozdziału władzy wykonawczej od ustawodawczej jest niedopuszczalność, poza przypadkami przewidzianymi w konstytucji, ingerowania jednej władzy w struktury, skład personalny i działanie drugiej. Wprawdzie kluby parlamentarne są elementami wewnętrznej organizacji Sejmu i Senatu, a nie organami tych izb, jednak trzeba zgodzić się z wnioskodawcą, że uprawnienie „kreacyjne” Prezesa Rady Ministrów w stosunku do klubów parlamentarnych jako takich byłoby wywieraniem wpływu na władzę ustawodawczą co najmniej budzącym wątpliwości z punktu widzenia podziału władz, w tym niezależności parlamentu od rządu. Wątpliwości takie budziłaby w szczególności możliwość uznaniowej selekcji klubów, których przedstawiciele mają zasiąść w Radzie, uznaniowego ustalania liczby przedstawicieli danego klubu czy personalnego doboru przedstawicieli klubów przez Prezesa Rady Ministrów.

Tego typu możliwości kreacyjnego wpływu Prezesa Rady Ministrów przy powoływaniu członków RSC w trybie art. 15 ust. 3 można wyeliminować na drodze wykładni uwzględniającej zasadę niezależności klubów parlamentarnych od administracji rządowej jako zasadę pochodną od podziału władz. Kluby parlamentarne, ich wielkość i skład są wynikiem demokratycznego werdyktu, który Prezes Rady Ministrów musi respektować. Musi on również respektować wewnętrzne decyzje klubów co do wyboru osób, które będą je reprezentować w RSC.

Zgodnie z tymi dyrektywami przy powoływaniu do RSC w trybie art. 15 ust. 3 u.s.c. Prezes Rady Ministrów zobowiązany jest, po pierwsze, do bezstronnego, opartego na jednakowych zasadach traktowania wszystkich klubów parlamentarnych. Powinien brać pod uwagę reprezentatywność wyrażoną liczbą członków klubu, a nie orientację polityczną. Użyte przez ustawodawcę sformułowanie mówiące o powoływaniu członków RSC „spośród” osób reprezentujących wszystkie kluby należy rozumieć w ten sposób, że w zasadzie każdy klub ma prawo mieć w Radzie co najmniej jednego przedstawiciela. Selekcja następuje tylko wtedy, gdy jest więcej uprawnionych klubów niż miejsc do obsadzenia. Naturalnym kryterium selekcji jest wówczas liczebność poszczególnych klubów: prawo desygnowania kandydata ma 8 najliczniejszych klubów. Użyty w zaskarżonym przepisie przymiód „spośród” nie może być rozumiany jako wyraz swobody wyboru pozostawionej Prezesowi Rady Ministrów, a tylko jako sygnał, że może się zdarzyć konfiguracja sił parlamentarnych nie pozwalająca Prezesowi Rady Ministrów na powołanie przedstawicieli wszystkich klubów. Z kolei jeśli w parlamencie działa mniej niż 8 klubów, kluby kolejno najliczniejsze mają prawo desygnowania odpowiednio większej liczby swoich przedstawicieli.

Po drugie, każdy klub ma prawo zarówno zrezygnować z desygnowania swojego przedstawiciela do RSC (wówczas klubu tego nie bierze się pod uwagę przy podziale miejsc), jak i prawo wyłonić swojego przedstawiciela bez jakichkolwiek nacisków z zewnątrz. Sposób wyrażania zbiorowej woli klubu w sprawie desygnowania swojego przedstawiciela do RSC określa wewnętrzny regulamin lub statut klubu (por. art. 9 ust. 7 regulaminu Sejmu i art. 20a ust. 7 regulaminu Senatu). Prezes Rady Ministrów nie ma prawa wpływać na decyzję uprawnionego klubu, nie może też wymagać przedstawienia dwóch lub większej liczby kandydatur na jedno miejsce w RSC. Jeżeli klub desygnuje

swoich przedstawicieli w liczbie większej od liczby miejsc przypadających temu klubowi w Radzie, Prezes Rady Ministrów nie może dokonać wyboru samodzielnie, lecz powinien zwrócić się do klubu o wskazanie jego preferencji.

Prezes Rady Ministrów uwzględnia liczbowe proporcje między klubami oraz dokonane przez uprawnione kluby wskazania personalne aktualne w momencie powoływania członków RSC, o których mowa w art. 15 ust. 3. Późniejsze zmiany i przekształcenia w toku tej samej kadencji parlamentu nie mogą automatycznie skutkować zmianami w składzie RSC, skoro liczba członków desygnowanych przez kluby jest stała (8), a ustawa, zakładając względną stabilizację składu Rady, ustanawia kadencyjność członkostwa i ogranicza możliwości odwołania członka w toku kadencji (art. 16 i 17). Rzeczą desygnującego klubu jest dokonanie wyboru personalnego w sposób minimalizujący ryzyko późniejszych konfliktów. Ma to praktyczne znaczenie zwłaszcza dlatego, że cofnięcie przez klub rekomendacji swojemu przedstawicielowi w RSC, jeżeli członek sam nie złoży rezygnacji, nie powoduje jego odwołania ze składu Rady (wniosek z art. 17 ust. 2 i 3). Nawet w przypadku twierdzenia klubu, że jej przedstawiciel w RSC przestał odpowiadać warunkowi określonemu w art. 4 pkt 5, potrzebna jest jeszcze zgoda kwalifikowanej większości Rady (art. 17 ust. 4). Unormowania te służą zapewnieniu stabilności prac Rady; to samo dotyczy - z drugiej strony - możliwości odwołania członka ze składu Rady w wypadkach, gdy w ocenie RSC *in pleno* (nie zaś Prezesa Rady Ministrów) nie wykonuje on swoich obowiązków z powodu choroby lub z innych przyczyn (ust. 2). W razie ustania członkostwa posła lub senatora z mocy art. 17 ust. 1 lub jego odwołania w trybie ust. 2-4, Prezes Rady Ministrów powinien, zgodnie z ust. 5, bez zbędnej zwłoki podjąć czynności zmierzające do uzupełnienia składu Rady, przestrzegając przy tym wskazanych wyżej reguł.

W myśl art. 16 ust. 2 zaskarżonej ustawy kadencja członków RSC powołanych na podstawie art. 15 ust. 3 będzie trwać do końca kadencji Sejmu i Senatu. Umożliwia to dokonywanie korekt w składzie RSC odpowiadających demokratycznemu werdyktowi wyborców. Posłowie i senatorowie minionej kadencji pozostają w Radzie do czasu powołania następców (art. 16 ust. 3), co służy zapewnieniu ciągłości prac Rady. Nie ma przeszkód powołania w trybie art. 15 ust. 3 tej samej osoby na nową kadencję.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela tezy o niezgodności zaskarżonego unormowania z art. 153 ust. 1 konstytucji. W przepisie tym wyrażony jest nakaz politycznej neutralności w wykonywaniu zadań państwowych - przede wszystkim neutralności wobec interesów ugrupowań politycznych i sporów toczonych przez te ugrupowania czy poszczególnych polityków - adresowany do członków korpusu służby cywilnej. Z art. 153 ust. 1 nie wynika natomiast wyłączenie polityków od kształtowania ram organizacyjnych, kontroli i oceny służby cywilnej. Przeciwnie politykiem jest także Prezes Rady Ministrów, sprawujący zwierzchnictwo organizacyjne nad służbą cywilną i zwierzchnictwo służbowe nad członkami jego korpusu (art. 153 ust. 2 w związku z art. 148 pkt 7). Zaskarżony przepis może służyć ułatwieniu wglądu w sprawy służby cywilnej politykom różnych opcji (także z ugrupowań opozycyjnych) oraz zrównoważeniu wpływów różnych demokratycznie legitymowanych kierunków politycznych na systemowe rozwiązania w służbie cywilnej.

3. Zarzut niezgodności art. 82 ust. 3, art. 83 ust. 3 i art. 87 ust. 3 z konstytucyjnymi zasadami ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, ochrony praw nabytych i równości nie jest zasadny.

3a. Oceniając kwestionowane wyłączenie okresów pracy w komunistycznym aparacie partyjnym i bezpieczeństwa do 1 lipca 1989 r. z punktu widzenia konstytucyjnych zasad ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz ochrony praw nabytych należy przede wszystkim stwierdzić, że dotychczasowa - zawarta w ustawie z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 402 ze zm.; w dalszym ciągu:

dot.u.s.c.) - regulacja świadczeń przysługujących urzędnikom służby cywilnej w zakresie odpowiadającym świadczeniom uregulowanym w art. 82, 83 i 87 zaskarżonej ustawy (wynagrodzenie miesięczne, nagroda jubileuszowa, jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę) nie przewiduje tak szerokiego wliczania do okresów pracy w służbie cywilnej okresów pracy poza nią, jak to czynią przepisy oznaczone jako ust. 2 w ostatnio wymienionych artykułach nowej ustawy. Analiza art. 55, 56, 57, 59 i 83 dot.u.s.c. prowadzi bowiem do wniosku, że dotychczasowe unormowania dotyczące urzędników służby cywilnej: a) pozwalają na uwzględnianie zatrudnienia w komunistycznym aparacie partyjnym lub bezpieczeństwa przy ustalaniu prawa do nagrody jubileuszowej i jej wysokości (art. 57 ust. 2); b) pozwalają na uwzględnienie pracy w tymże aparacie bezpieczeństwa (ale już nie w aparacie partyjnym) jako przesłanki wzrostu (podwojenia) jednorazowej odprawy przysługującej w związku z przejściem na emeryturę lub rentę (art. 59 i 83); c) wykluczają uwzględnianie pracy w komunistycznym aparacie partyjnym lub bezpieczeństwa przy ustalaniu wysokości miesięcznego wynagrodzenia za pracę w służbie cywilnej, ponieważ ustawodawca nie przewiduje dodatku za wysługę lat poza służbą cywilną (art. 55 i 56).

Jeśli zaś chodzi o pracowników urzędów administracji rządowej nie zaliczonych do służby cywilnej, a więc tych, do których stosuje się przepisy ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, to m.in. dawne okresy pracy w aparacie partyjnym lub bezpieczeństwa mogą być uwzględniane przy ustalaniu: dodatku za wysługę lat (art. 22 ustawy i § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów administracji rządowej i innych jednostek Dz.U. Nr 49, poz. 306 ze zm.), nagrody jubileuszowej (art. 23 ustawy i § 9 ust. 1 rozporządzenia) oraz wzrostu jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę (art. 28 ust. 2 ustawy i § 8 ust. 1 rozporządzenia). Zasady te mają zastosowanie do urzędników administracji rządowej nie zaliczonych obecnie do służby cywilnej. Z mocy art. 136 ust. 1 zaskarżonej u.s.c. osoby te, z dniem jej wejścia w życie, zostaną zaliczone do korpusu służby cywilnej.

Powyższe ustalenia pozwalają na określenie różnicy między kwestionowanymi przez wnioskodawcę unormowaniami nowej u.s.c. a regulacją dotychczasową.

Przede wszystkim należy podkreślić, że w art. 82 zaskarżonej ustawy (dotyczącym dodatku do wynagrodzenia zasadniczego) przepis ust. 3 nie pogarsza sytuacji żadnej z osób zatrudnionych w służbie cywilnej, skoro dotychczas nie mają one prawa do tak ukształtowanego dodatku zależnego od poprzedniej pracy poza służbą cywilną. Z kolei urzędnicy, którzy dopiero staną się, z dniem wejścia w życie nowej u.s.c., członkami korpusu służby cywilnej z mocy jej art. 136 ust. 1, zachowają prawo do wynagrodzenia miesięcznego w dotychczasowej wysokości. W stosunku do tej kategorii osób ustawodawca ustanawia bowiem, w art. 136 ust. 2 u.s.c., gwarancję zachowania w momencie przejścia do korpusu służby cywilnej wynagrodzenia miesięcznego co najmniej w dotychczasowej wysokości. Jeżeli więc kwota wynagrodzenia miesięcznego ostatnio pobieranego na podstawie ustawy z 16 września 1982 r. (łącznie z dodatkiem ustalonym z uwzględnieniem dawnej pracy w aparacie partyjnym lub bezpieczeństwa) okaże się wyższa od kwoty ustalonej na podstawie nowej u.s.c., wynagrodzenie ulega automatycznie podwyższeniu do tej pierwszej kwoty. Gwarancja nie pogorszenia płacy wynikająca z art. 136 ust. 2 u.s.c. będzie mieć znaczenie dla zainteresowanej osoby dopóty, dopóki druga kwota nie zrówna się z pierwszą. Później wynagrodzenie będzie wzrastać zgodnie z przepisami nowej ustawy, co jest konsekwencją ustawowej zmiany statusu tych osób i ich zaliczenia do korpusu służby cywilnej. *Vacatio legis* unormowana w art. 150 u.s.c., a następnie czas stosowania gwarancji wynikającej z art. 136 ust. 2 stanowią okres dostosowawczy, który będzie amortyzować skutki transformacji systemu płacowego omawianej kategorii osób. Transformacja ta wiąże się z korzystnym w wielu wymiarach zaliczeniem tych osób do korpusu służby cywilnej.

Jeśli zaś chodzi o dwa świadczenia o charakterze jednorazowym, tj. nagrodę jubileuszową i jednorazową odprawę, to art. 83 ust. 3 i art. 87 ust. 3 nowej u.s.c. nie pogarszają w żadnej mierze sytuacji tych osób, które prawo do tych świadczeń nabyły lub nabędą przed jej wejściem w życie. Zaskarżona ustawa nie ma mocy wstecznej (art. 150). Nabycie prawa do tych świadczeń na podstawie przepisów dotychczasowych następuje w momencie, którym zostają spełnione, pod rządami tychże przepisów, wszystkie przesłanki determinujące powstanie prawa i wysokość świadczenia (w szczególności chodzi o: zakończenie okresu jubileuszowego - w przypadku nagrody jubileuszowej, przejście na emeryturę lub rentę - w przypadku jednorazowej odprawy). Jeżeli świadczenie odpowiadające prawu nabytemu pod rządami przepisów dotychczasowych nie zostanie spełnione do chwili wejścia w życie nowej u.s.c., podlegać będzie nadal spełnieniu w dotychczas ustalonej wysokości.

Do rozważenia pozostaje sytuacja osób, które przed wejściem w życie zaskarżonej ustawy jeszcze nie nabędą prawa do nagrody jubileuszowej (pierwszej albo kolejnej) czy do jednorazowej odprawy, ale oczekują, że po spełnieniu wszystkich przesłanek określonych w przepisach dotychczasowych uzyskają nagrodę jubileuszową ustaloną na zasadach dotychczasowych. Przepisy oznaczone jako ust. 3 w art. 83 i 87 nowej u.s.c. nie pozbawiają nikogo praw nabytych, natomiast mogą wpływać ograniczająco na szanse przyszłego nabycia praw o „pojemności” oczekiwanej („kalkulowanej”) na podstawie zasad dotychczasowych. To oczekiwanie („kalkulacja”) zasadza się na założeniu zaistnienia dwojakiego rodzaju faktów przyszłych i niepewnych: po pierwsze - że zainteresowany spełni odpowiednie warunki osobiste (doczekanie jubileuszu w czasie pracy w służbie cywilnej albo przejście na emeryturę lub rentę bezpośrednio ze służby cywilnej); po drugie - że regulacje premiujące dawną pracę w komunistycznym aparacie partyjnym lub bezpieczeństwa w omawianym zakresie nie ulegną zmianie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego oczekiwania te nie posiadają charakteru ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, a tylko takie mogłyby podlegać ochronie (por. orzeczenia TK o sygn. K. 14/91 (OTK, w 1992, cz. I, poz. 7 s. 128) i SK. 7/98 (OTK ZU Nr 7/1998, poz. 114, s. 628).

Zwrócić należy uwagę na charakter nagrody jubileuszowej oraz zwiększenia jednorazowej odprawy z tytułu 20-letniego stażu pracy (art. 57 ust. 1 i 2 oraz art. 59 *in fine* w związku z art. 83 dot.u.s.c.). Oba te świadczenia nie są wynagrodzeniem za bieżącą pracę w służbie cywilnej, lecz wyrazem wdzięczności państwa za wieloletnią pracę. Prawo do nagrody jubileuszowej lub zwiększenia jednorazowej odprawy, jako świadczeń finansowanych z budżetu państwa, wiąże się z uznaniem przez państwo, że wieloletnia praca stanowiąca tytuł do tych świadczeń jest zasługą godną wyróżnienia także w wymiarze finansowym, i to niezależnie od wynagrodzenia, które pracownik już otrzymał w przeszłości za ową pracę.

Przemiany demokratyczne w Polsce, których istotnym etapem było proklamowanie Rzeczypospolitej Polskiej demokratycznym państwem prawnym, oznaczały radykalny w treści odwrót od formuły państwa socjalistycznego. Wynika to wyraźnie z preambuły Konstytucji RP, gdzie jest mowa o „gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Dezaprobata dla totalitarnych metod i praktyk działania komunistycznego aparatu partyjnego i bezpieczeństwa legła również u podstaw obowiązujących unormowań ustawowych dotyczących przejścia na własność państwa majątku b. PZPR, rozwiązania Służby Bezpieczeństwa i weryfikacji jej b. funkcjonariuszy, konsekwencji wobec sędziów, którzy w okresie PRL sprzeniewierzyli się niezawisłości, lustracji osób pełniących odpowiedzialne stanowiska w państwie, wreszcie powołania Instytutu Pamięci Narodowej. Niezależnie od tego, że cele i treści tych współczesnych regulacji prawnych są zróżnicowane, ich wspólnym mianownikiem aksjologicznym jest niewątpliwie

dezaprobata dla owych metod i praktyk.

Demokratyczny prawodawca Rzeczypospolitej Polskiej, inaczej niż w niektórych innych państwach zwanych postkomunistycznymi, nie ustanowił natomiast żadnych prawnych restrykcji w zakresie możliwości pełnoprawnego udziału w strukturach demokratycznego państwa prawnego w stosunku do osób, które przed rokiem 1990 czynnie uczestniczyły w komunistycznych strukturach partyjnych i bezpieczeństwa. W szczególności zaskarżona ustawa w najmniejszym stopniu nie przewiduje takich restrykcji. W odniesieniu do osób piastujących stanowiska państwowe i aspirujących do nich demokratyczny ustawodawca polski przywiązuje decydujące znaczenie nie do ich przeszłości (jeżeli nie dopuściły się czynów karalnych), lecz do posiadanych przez nie kwalifikacji i aktualnej postawy. Znaczenie przepisów oznaczonych jako ust. 3 w art. 82, 83 i 87 zaskarżonej ogranicza się do ustalania świadczeń pieniężnych ustalonych w tych artykułach. Określona w ust. 3 działalność w żadnej mierze nie stanowi kryterium oceny aktualnej pracy członka korpusu służby cywilnej, który ma w swoim życiorysie taką działalność, nie uszczupla możliwości uzyskiwania przezeń awansów służbowych i płacowych czy nagród pieniężnych, których podstawą są dokonania w ramach służby cywilnej.

Wnioskodawca dostrzega merytoryczny związek między kwestionowanymi wyłączeniami a wymaganiem nieposzlakowanej opinii członka korpusu służby cywilnej (art. 4 pkt 5), sugerując brak spójności. Argument ten nie jest trafny. Fakt, że ktoś cieczy się aktualnie (w chwili ubiegania się o stanowisko w korpusie służby cywilnej i pełnienia tego stanowiska) nieposzlakowaną opinią, nie przesądza, że każda jego działalność w przeszłości zasługuje na pozytywną ocenę.

Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo nie wynika, że każdy może zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości. Ustanawiając kwestionowane przez wnioskodawcę ograniczenia, ustawodawca pozostaje w zgodzie z systemem ocen wynikających z konstytucji i ustawodawstwa lat 90., w szczególności z przekonaniem, że przy okazji wynagradzania za obecną pracę w służbie cywilnej nie należy płacić za działalność na rzecz umacniania politycznych podstaw poprzedniego ustroju, przeciwnych (m.in. z aksjologicznego punktu widzenia) demokratycznemu państwu prawnemu.

3b. Na tle powyższych rozważań dopuszczalność przyjęcia przez ustawodawcę kwestionowanego rozwiązania nie budzi wątpliwości także z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości.

Przed wszystkim wypada zgodzić się z Prokuratorem Generalnym, gdy sugeruje on, że z punktu widzenia zasady równości istotne jest przede wszystkim, aby bez racjonalnego uzasadnienia nie były różnicowane okresy pracy w służbie cywilnej. Ustawodawca w ramach przysługującego mu władztwa do kształtowania stosunków społecznych ma natomiast znaczną swobodę w określaniu, czy i jakie okresy pracy poza służbą cywilną mają być traktowane na równi z nią. W ramach tej swobody ustawodawca zdecydował się - w przepisach (nie kwestionowanych przez uczestników postępowania) oznaczonych jako ust. 2 we wszystkich trzech omawianych artykułach u.s.c - na formułę szerokiego, niejako „ryczałtowego” zaliczania innych okresów zatrudnienia, ustanawiając zarazem, każdorazowo w ust. 3, zaskarżone wyłączenie. Biorąc pod uwagę omówiony wyżej stan historyczny i ustrojowy należy stwierdzić, że przyjęte kryterium różnicowania nie jest dowolne, a przy tym nawiązuje do dystynkcji przyjmowanych w ustawodawstwie lat 90. dotyczącym „rozliczeń” z komunistyczną przeszłością. Zastosowanie kryterium różnicującego odpowiada wymaganiom, jakie Trybunał Konstytucyjny sformułował m.in. w sprawie P. 7/92, na którą powołuje się wnioskodawca.

Nie jest też dowolna przyjęta przez ustawodawcę - z konieczności w pewnym „zaokrągleniu” - cezura końcowa owego wyłączenia. Przejście od państwa totalitarnego do państwa demokratycznego było procesem ciągłym. Przy każdej dacie dziennej - a taką datę ustawodawca musiał wyznaczyć ze względu na wymóg ścisłości regulacji systemu płac - można zgłaszać różne zastrzeżenia natury historycznej. Decyzji ustawodawcy o przyjęciu w zaskarżonych przepisach daty 1 lipca 1989 r. nie można zarzucić dowolności naruszającej zasadę równości. Przyjęta data 1 lipca 1989 r. umiejscowiona jest w okresie, w którym trwał odwrót PZPR od totalitarnych metod i praktyk, partia ta przygotowywała się do przejścia od roli partii kierującej państwem do pozycji partii opozycyjnej przy zastosowaniu mechanizmu parlamentarnego, a postępująca demokratyzacja niosła ze sobą erozję roli aparatu bezpieczeństwa jako instrumentu służącego PZPR i stopniowe poddawanie tego aparatu demokratycznej kontroli ze strony parlamentu i opinii publicznej.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.